

促进山西生态修复的财税政策建议

赵姝

山西是我国能源基地，源源不断地为全国各地“输血”，为推动国家工业化进程、促进经济发展作出了突出的贡献。但长期高强度煤炭开采也付出了沉重的代价，生态、矿山地质环境问题凸显，采矿引发的地质灾害频发，严重制约了山西经济发展和社会稳定。

现有促进山西生态修复的财税政策主要存在以下问题：历史欠账多，财政投入不足，治理目标难实现；煤炭可持续发展基金制度不完善；矿山环境恢复治理保证金制度约束力不强；转产发展资金提取、储存、使用及管理执行不力；

煤炭资源税计提缴纳滞后，欠缴税费现象严重。

针对上述问题，亟待完善财税政策，保障生态修复工作持续有序进行。

（一）拓宽生态补偿资金筹集渠道

一是制定资金筹集预算。第一，争取国家生态补偿资金和中央财政资金的支持。计划经济时期，山西省大型矿山尤其是大型煤矿属于国家统管，利润上交中央财政，矿山生态补偿和修复的资金投入很少，留下了历史欠账。因此，根据财权与事权相结合的原则，对于历史上形成的生态修复问题，中央财

政应给予资金帮扶，加大对山西省生态修复的支持力度。第二，拓宽生态补偿资金来源渠道。通过制定优惠政策调动企业、社会团体、个人等资金投入生态修复治理工程。地方政府可以运用宏观政策如财政补贴、减免煤矿企业税负、贴息贷款、成本分摊、土地使用等优惠政策，积极调动社会企业和个人资金投入到生态修复项目中来。第三，利用外资及先进技术。2011年山西省科技厅与美国麦克唐纳和切诺基国际投资公司在太原签订了合作备忘录，将其成立生态修复基金和建设绿色科技园区的成功做



法、技术及采取商业手段扶持园区中小型科技企业的经验带到山西来,实现优势互补、合作共赢。

二是整合各种资金。山西省用于生态修复的政府性基金和收费种类较多,包括排污费、水资源费、矿产资源补偿费、探矿权采矿权使用费及价款收入、森林植被恢复费、转产发展资金、矿山环境恢复治理保证金、煤炭可持续发展基金等。这些基金和收费数额较大,但由于分别隶属于不同的地方政府和管理部门,在资金使用上存在条条块块分割、“撒胡椒面”现象,不能进行系统性、规模性集中使用。因此,应进行矿山生态修复资金的整合,提高资金使用效率。矿山修复、植被恢复、土地复垦、煤矸石等固体废弃物污染治理,原则上按属地整合各种资金,集中有限的资金统一使用,统一安排;水资源治理和水污染治理根据具体情况可按河流域进行跨行政区域资金整合,也可以按污染地属地治理进行资金整合。

三是采用PPP模式,政府购买公共服务。生态环境修复工程所需资金巨大同时专业性强,受经济发展、财政收入以及专业技术等方面限制,地方政府一方面不能投入巨额资金或承担银行贷款压力,另一方面无法做到修复技术先进科学。如果社会资本投入生态修复工程,不仅可以解决政府的资金来源问题,促进生态修复工程快速发展,而且也能更好地使用世界先进修复技术。十八届三中全会明确提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”,矿山生态修复工程也可采用PPP模式。如在土地复垦、河流治理和植被恢复工程中,可以为私营部门提供一定年限(如20—30年)的土地、山地和湿地使用权,使其用于经济作物的种植,来取得一定的经济收益,调动其投资生态修复的积极性。对于距离城市较近的矿山和河流生态修复,也可为

私营部门提供一定期限经营权,鼓励私营部门通过建生态公园和水上乐园的方式,获取一定收益,吸引其投资矿山和水源生态修复和治理,弥补政府生态修复资金的不足。

(二)充分利用财税政策促进生态环境治理

一是继续完善生态保护相关财税政策,对新开矿区实行“谁污染、谁破坏、谁治理”的政策,把环境保护的责任落实到实处。对历史遗留问题和污染欠账,中央和地方政府要根据需要与财力共同负担,分期分批逐步解决。

二是对于有利于资源综合利用,有利于环境保护和生态保护的新技术研发和新产品生产,要给予财税政策优惠。制定促进煤炭产业转型发展的财税优惠政策,对煤炭循环经济和资源综合利用项目加大财税优惠政策和补贴范围;对煤电一体化、煤焦一体化、煤油化、煤炭综合利用电厂粉煤灰综合利用等项目在税收政策上给予大力支持。同时,将洗煤副产品、炼焦副产品、粉烧灰综合利用、中水复用等列入国家资源综合利用目录,在税收上给予优惠。

三是对转型发展和煤炭资源整合要进一步加大财税政策支持力度。如对煤炭企业重组和煤炭企业整合要有税收上的区别,煤矿重组是企业追求经济效益最大化的市场行为,应按企业并购重组的税收政策执行;而煤矿整合是落实国家产业政策,大型煤矿整合落后的小煤矿,淘汰落后产能是保护生态环境的有效途径,不完全是从企业的经济效益考虑,因此,国家应对煤矿整合给予支持,制定专门的税收优惠政策,减免税收。此外,国家没有建立小煤矿退出机制,煤矿企业兼并重组过程中淘汰关闭小煤矿的成本(主要包括关闭矿井费用和关闭能力补偿等)由整合保留矿井主体企业承担,给主体企业形成了很重的负担,应给主体企业一定的财政税收优惠。

(三)吸收国内外先进的管理经验、修复技术

在国外,矿山生态修复和水资源保护从上世纪70年代已经开始,并取得了较好的成效,对矿山废物利用、煤矸石发电、煤渣建筑材料以及洁净煤的开发、粉煤灰和煤矸石的综合利用等拥有较多经验和先进技术,值得借鉴。为了保护生态环境,美国政府从上世纪70年代起逐步建立了一系列环境资源数据库,实现水环境信息共享。日本在水污染治理技术方面有较为先进的生态管理方法,利用物理法、化学法和生物/生态法三种技术方法,进行污染水域治理与生态修复。

(四)建立绩效评估机制

为提高生态修复资金使用效益,强化支出责任,合理地安排预算资金,财政部门 and 主管部门应对生态修复资金的使用情况进行绩效评价。第一,科学规范、公正公开、分级分类地制定评价指标体系。矿山开发的不同阶段,其类型和占地面积、受污染的范围和程度、生态修复的制约因素、修复目标和重点是不同的。因此要设立不同阶段、不同类型的生态修复考核标准,分别进行考核。通过制定关键指标,重点掌握项目实施动态和项目执行情况,以达到评价项目绩效和项目资金使用管理情况的目标。第二,对生态修复项目设置的科学性和有效性进行绩效评价。对项目资金依据,包括项目立项依据、项目可行性研究报告、国家相关政策进行考评。第三,对生态修复项目资金的使用效益进行评价。对资金投入使用情况,包括生态修复项目资金到位情况、实际用于项目的资金额、资金拨付等情况进行考评。第四,对生态修复项目的实现程度及效果进行绩效评价。对项目的修复成果以及经济效益、社会效益、可持续发展和群众满意度等情况进行考评。□

(作者单位:山西省财政科学研究所)

责任编辑 韩璐

